



MS-AI-584-2023

7 de noviembre de 2023

Doctora.

Mariela Marín Mena

Directora

Dirección General de Salud

ASUNTO:

REMISIÓN INFORME MS-AI-583-2023

Estimada señora:

Me permito remitirle el informe MS-AI-583-2023, preparado por la Unidad de Auditoría Administrativa Financiera, el cual contiene los resultados de la Auditoría sobre *Fiscalización de contratación administrativa con base en analítica de datos*.

Con el propósito de fortalecer el sistema de control interno, considera esta Auditoría Interna que la Institución debe fortalecer el proceso de Contratación Pública en cuanto a la definición de su marco normativo interno así como de los manuales de procedimientos actualizados de acuerdo con la dinámica organizacional y del entorno normativo y técnico aplicable, que permita emitir los criterios de aplicación del proceso para garantizar razonablemente la gestión de las variables de éxito del proceso de contratación en cuanto a su alcance, costo y plazo de acuerdo a la naturaleza del objeto a contratar.

Sobre el seguimiento de recomendaciones se debe tener presente lo señalado en la Ley N° 8292, denominada Ley General de Control Interno, específicamente en los artículos 36, 38 y 39 así como en la resolución de la Contraloría General de la República R-DC-64-2014 "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público" que señala en la norma '206. Seguimiento.' lo siguiente:

"02. La Administración es responsable tanto de la acción correctiva como de implementar y dar seguimiento a las disposiciones y recomendaciones de manera oportuna y efectiva, por lo que deberá establecer políticas, procedimientos y sistemas para comprobar las acciones llevadas a cabo para asegurar el correcto y oportuno cumplimiento. Las auditorías internas deberán verificar el cumplimiento de las disposiciones o recomendaciones que otras organizaciones de auditoría hayan dirigido a la entidad u órgano de su competencia institucional."

Por lo anterior, se le recuerda que cuenta con **10 días hábiles** a partir del recibido de este informe, para elaborar el 'Plan de Acción' sobre la implementación de las recomendaciones y remitirlo a través del Sistema a esta Dirección para su aprobación.

Atentamente,

Auditoría Interna

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 4003 5650



AUDITORÍA INTERNA

Licda. Bernardita Irola Bonilla, MSc
AUDITORA INTERNA

CC.

MBA. Jorge Araya Madrigal, Director de la División Administrativa

MBA. Adrián Vega Navarro, Director de la Dirección Financiera y de Bienes y Servicios

Licda. Vanessa Arroyo Chavarría, Jefatura Unidad de Bienes y Servicios



INFORME MS-AI-583-2023
Auditoría sobre Fiscalización de contratación administrativa con base en analítica de datos.

Tabla de Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	6
1.1.	Origen de la auditoría	6
1.2.	Objetivo general	6
1.3.	Alcance de la auditoría	6
1.4.	Normativa técnica aplicable	7
1.5.	Ley de Control Interno	7
1.6.	Comunicación de resultados	7
2.	RESULTADOS	9
2.1.	Vinculación de la compra con la planificación estratégica y operativa de la institución.....	9
2.2.	Proceso de Planificación de la Compra	10
2.3.	Cartel y revisión de ofertas	14
2.4.	Proceso adjudicación y contrato	18
2.5.	Razonabilidad del proceso de recepción y cierre	21
3.	CONCLUSIONES	26
4.	RECOMENDACIONES	26
5.	HECHOS SUBSECUENTES	27



INFORME MS-AI-583-2023

Auditoría sobre Fiscalización de contratación administrativa con base en analítica de datos.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente auditoría tuvo como propósito revisar la integridad del proceso de contratación administrativa llevado a cabo en el Ministerio de Salud, para 9 procedimientos y 19 líneas, los cuales fueron determinadas por la Contraloría General de la República (CGR), a través de una analítica de datos realizada por el ente contralor.

La revisión abarcó el proceso completo de contratación observado en el SICOP, desde la decisión inicial de compra hasta la recepción de la mercadería, aplicando para esto el cuestionario de 58 preguntas con sus respectivos criterios, suministrada por la CGR.

El proceso de contratación administrativa representa un elemento medular para el cumplimiento estratégico y operativo de la institución, al ser un puente que operacionaliza los objetivos institucionales, y la consecuente calidad del servicio que se ofrece a la ciudadanía.

Esta auditoría tiene relevancia en el tanto contribuye a identificar eventuales vulnerabilidades en las adquisiciones de bienes realizadas por el Ministerio de Salud, con el fin de implementar el uso de mejores prácticas, normativa aplicable y disponer de los mecanismos de gestión y control que favorezcan la economía, eficiencia y eficacia, así como la transparencia del proceso de contratación administrativa que ejecuta el Ministerio de Salud.

De la revisión de las 19 líneas correspondientes a 9 procedimientos de contratación, hay oportunidades de mejora en cuanto a transparentar la vinculación de los procedimientos de contratación con los objetivos puntuales de la planificación estratégica y operativa de la institución, oportunidades de mejora en cuanto a transparentar la planificación del proceso de compra que permitan de previo a la realización de esta, considerar elementos como inventarios, estimaciones razonables del costo (De acuerdo estudios técnicos) así como la definición de cronogramas detallados, entre otros, que permitan garantizar razonabilidad del alcance, precio y plazo de la contratación, desde la fase inicial de esta.

Adicionalmente se identificó falta de criterios internos formalizados y actualizados que permitan de acuerdo con la naturaleza y alcance del objeto a contratar, determinar la presencia y profundidad dentro del expediente de elementos fundamentales como el estudio legal, las garantías de cumplimiento, las metodologías de evaluación de las ofertas y de la capacidad del proveedor.

Se observó a su vez, falta de oportunidad en cuanto al plazo de adjudicación de algunos de los procedimientos de contratación revisados, así como en el plazo transcurrido desde la adjudicación hasta el contrato.



En cuanto al proceso de cierre, se observó oportunidades de mejora en cuanto a transparentar en algunos casos dentro de la recepción, al menos la cantidad, el precio, las especificaciones técnicas y la calidad del bien o servicio, para determinar si la recepción del bien se dio de conformidad con lo establecido en el cartel y con base en los resultados de control de la calidad. Adicionalmente se determinó falta de oportunidad en transparentar dentro del expediente la factura de compra.

Para contribuir con el fortalecimiento del Sistema de Control Interno respecto con lo encontrado, se emiten recomendaciones a la Directora General de Salud para que se reglamente internamente el proceso de contratación pública en la institución, según lo dispuesto en la Ley General de Contratación Pública N° 9986, su reglamento y las directrices emanadas por el ente rector, en el cual se defina los roles, competencias y responsabilidades de los involucrados, los procedimientos internos del proceso así como las actividades de control y supervisión periódicas requeridas para garantizar en todo momento la vigencia, relevancia y eficacia del reglamento; recomendando además instruir a la Proveedora Institucional a definir los roles de los responsables normados en dicho reglamento dentro del sistema SICOP, y que se brinde los elementos requeridos para que estos obtengan la curva de aprendizaje oportuna del proceso.

A su vez, se emiten recomendaciones a la Proveedora Institucional, en su rol de encargada de conducir el proceso de contratación pública en la institución, para que establezca lineamientos y actividades de control y supervisión, para garantizar un oportuno llenado de los expedientes de contratación pública en el sistema SICOP.



Auditoría sobre Fiscalización de contratación administrativa con base en analítica de datos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen de la auditoría

Este informe se origina en cumplimiento al Plan Anual de Trabajo de Auditoría, en coordinación con la CGR, quien después de un estudio basado en analítica de datos, coordinó con algunas auditorías del sector público la revisión de ciertos procedimientos de contratación seleccionados, para validar la integridad del proceso llevado a cabo en cada una de estas contrataciones, a través de las herramientas suministradas por la CGR.

1.2. Objetivo general

Verificar la razonabilidad del proceso de contratación administrativa del Ministerio de Salud a través de un análisis sistemático en las fuentes de información aplicando las herramientas de la Contraloría General de la República.

1.3. Alcance de la auditoría

Alcance

El alcance abarca la revisión del proceso de compra contemplado desde la decisión inicial hasta la recepción de la mercadería, para 9¹ procedimientos y 19 líneas de contratación seleccionadas por la CGR, de acuerdo con el análisis realizado por esta, mediante una analítica de datos aplicada a la información extraída del aplicativo SICOP. Los procedimientos de contratación revisados corresponden a los años 2018, 2019 y 2020.

La revisión se centró únicamente en contratación de bienes, excluyéndose de esta la revisión de servicios.

1

2019CD-000048-0009200001: Línea 4
2018CD-000059-0009200001: Línea 8,11,15
2018CD-000040-0009200001: Línea 8,10,13,21
2020LA-000009-0009200001: Línea 1
2019CD-000029-0009200001: Línea 17
2020CD-000057-0009200001: Línea 1
2018LA-000020-0009200001: Línea 19,20,21,54
2018CD-000031-0009200001: Línea 1
2020LA-000004-0009200001: Línea 3,4,6

Auditoría Interna

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 4003 5650



1.4. Normativa técnica aplicable

La auditoría se efectuó de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y los procedimientos internos de esta Dirección.

1.5. Ley de Control Interno

Las recomendaciones contenidas en este informe están sujetas a las disposiciones del artículo 36 de la Ley General de Control Interno, que establece un plazo improrrogable de **10 días hábiles**, contados a partir de la fecha de recibido el informe, para ordenar la implementación de las recomendaciones, si discrepa de ellas, elevar la objeción y soluciones alternas al Despacho Ministerial en el plazo establecido en el artículo 38 de la Ley en cita, con copia a la Auditoría Interna, para la respectiva valoración.

De ordenar el jerarca soluciones distintas de las recomendadas, esta Auditoría Interna tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponer por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicar que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

Por lo anterior, se le agradece comunicar a esta Auditoría Interna, dentro del plazo señalado, la decisión que se tome con respecto a las recomendaciones que se plantean, así como que se formalice en un plazo razonable el plan de acción, con el respectivo cronograma de cumplimiento.

Es importante resaltar que la atención oportuna de las recomendaciones emitidas en este informe fortalece el sistema de control interno, por lo que el incumplimiento injustificado de estas acciones de mejora va en detrimento de los deberes asignados en la Ley N° 8292; por ende, son causales de responsabilidad administrativa y civil.

1.6. Comunicación de resultados

El Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contraloría General de la República, N° R-DC-64-2014 publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014, establece en su norma 205.03 lo que a continuación se transcribe:

“Las instancias correspondientes de la administración auditada deben ser informadas, sobre los principales resultados, las conclusiones y las disposiciones o recomendaciones según corresponda, producto de la auditoría que se lleve a cabo, lo que constituirá la base para el mejoramiento de los asuntos examinados”

Por lo tanto, en cumplimiento de la supra citada norma, el día 27 de octubre de 2023, se procedió a realizar la exposición del presente informe, con la presencia de los siguientes funcionarios:

Por parte de la Administración:



NOMBRE FUNCIONARIO	CARGO	UNIDAD ORGANIZATIVA
Dra. Karolina Ulloa Monge	Asesora de la Directora General de Salud.	Dirección General de Salud.
MBA. Jorge Araya Madrigal	Director División Administrativa.	División Administrativa
MBA. Adrian Vega Navarro	Director a.i. Dirección Financiera Bienes y Servicios.	Dirección Financiera Bienes y Servicios
Licda. Vanessa Arroyo Chavarría	Proveedora Institucional.	Unidad de Bienes y Servicios.
Licda. Catalina Granados Campos	Coordinadora del Área de Contrataciones.	Unidad de Bienes y Servicios.

Por la Auditoría Interna:

NOMBRE FUNCIONARIO	CARGO
MBA. Miriam Calvo Reyes	Sub Auditora Interna
Licda. Lidia Miranda Hernández	Jefatura de la Unidad de Auditoría Administrativa Financiera
Lic. Emanuel Bolaños Mora	Auditor Encargado del estudio, Unidad Auditoría Administrativa Financiera

La comunicación escrita, se realizó mediante el oficio MS-AI-554-2023 del 30 de octubre del 2023, dirigido a la Doctora Mariela Marín Mena, Directora General de Salud, incluyendo copia del borrador del informe para los demás interesados. Se otorga un plazo no mayor a cinco días hábiles para que formulen y remitan a esta Dirección, las observaciones que tuviesen sobre el particular. Finalizado este plazo, se recibieron los oficios MS-DGS-3530-2023 de la Dirección General de Salud y MS-DFBS-PI-1440-2023 de la Proveeduría Institucional, los cuales indicaban no tener observaciones al informe borrador.



2. RESULTADOS

De las pruebas realizadas se obtuvieron los siguientes resultados, según los objetivos de la auditoría.

2.1. Vinculación de la compra con la planificación estratégica y operativa de la institución.

No se determinó una vinculación razonable de las contrataciones realizadas con la planificación. De 8 contrataciones revisadas en el sistema SICOP, hay 7 procedimientos que se observa un cumplimiento parcial, ya que si bien es cierto en las decisiones iniciales de estos procedimientos se indica de manera general, como parte de la justificación de la contratación, el cumplimiento con algún elemento de la Planificación Estratégica, no se tiene de manera puntual para cada uno de estos casos, con cual objetivo de la planificación estratégica y operativa se vincula y como esta contribuye a alcanzar dicho objetivo. Solamente para uno de los casos (Si bien es cierto no se identificó alineamiento estratégico específico), se describió que se sustenta la necesidad por la emergencia por la pandemia del COVID 19.

En el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa, Ley 7494, se establece que la justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda.

El contar con contrataciones que no aparezcan o no se puedan vincular de manera específica con los planes de compra ni con la planificación estratégica y operativa, se da por la ausencia de lineamientos internos y actividades de control y supervisión, que permita operacionalizar de manera estándar lo indicado en la normativa aplicable.

Por otro lado, no se observó lineamientos ni actividades ²de control ni supervisión, por parte de las líneas de defensa del proceso, que permitan garantizar y transparentar en el expediente electrónico del SICOP en todo momento, que la contratación a realizar efectivamente obedece, de acuerdo con el objeto contractual a realizar, al desarrollo estratégico u operativo de la institución y que con esto se permita medir el impacto de la contratación.

Según lo indicado por la Proveedor Institucional el tema del alineamiento de la contratación con la Planificación Estratégica es un tema que se tendría que analizar con la Unidad de Planificación, ya que cuando una contratación entra a la Proveeduría Institucional, ya viene con las aprobaciones por parte de la Dirección de Planificación y la Dirección General de Salud, en donde se ve este tema. Indicó además la Proveedor Institucional, que el visto bueno de la Dirección de Planificación es para las Solicitudes de Materiales amparadas al Presupuesto de Tabaco, no en todos los casos y que el criterio que se tiene en la Proveeduría Institucional es que la información al venir con la firma de la Dirección de Planificación

² En el oficio MS-DFBS-PI-0131-2023 02 de Febrero de 2023, se transcriben los criterios que deben de tener las Decisiones iniciales, según el artículo 37 de la Ley General de Contratación Pública N° 9986



Institucional y el director solicitante de la contratación, ya está implícita el alineamiento de la contratación con la planificación estratégica, sin embargo esta vinculación como se mencionó, no queda evidenciada de manera explícita y puntual dentro del expediente.

Esta situación podría afectar directamente el principio de eficiencia y eficacia del proceso de contratación administrativa que lleva el Ministerio de Salud, al no existir certeza de que los recursos se enfoquen en compras que impacten la parte estratégica u operativa de la institución de una manera priorizada, aumentando con esto, un riesgo de rezago del cumplimiento de la estrategia y la gestión institucional.

2.2. Proceso de Planificación de la Compra

De la revisión a la etapa de planificación del proceso de compras para 9 procedimientos de contratación de bienes, se tiene lo siguiente:

1) Inventarios: No se encontró evidencia en el Sistema SICOP de que se realizara una revisión de los inventarios previo a la compra, para los procedimientos de contratación revisados.

Según lo indicado por la Provedora Institucional, la verificación de los inventarios se realiza dependiendo del tipo de producto (Con existencias en bodega) y la verificación se hace directamente por el equipo de Programación y Control, cuando se revisa las programaciones que envía cada Unidad Organizativa, sin quedar documentada esta verificación dentro del expediente del SICOP, ni dentro del proceso de contratación como tal; siendo además, la verificación de estos inventarios, según lo indicado, solo para ciertos artículos básicos (Productos básicos de oficinas como lapiceros y papel).

2) Especificaciones técnicas: No llegó a conocimiento de la Auditoría Interna algún lineamiento que especifique en cuales contrataciones dependiendo de su naturaleza, se requiere contar con la participación de la unidad legal y financiera de la institución (Además de la técnica) en el proceso de definición de las especificaciones técnicas. No se observó para los casos revisados que, dentro del establecimiento de las especificaciones de los productos, participara otra unidad distinta a la solicitante de la contratación. No hubo participación de las unidades legal y financiera en la definición de las especificaciones técnicas, de acuerdo con la naturaleza del objeto a contratar.

3) Procedimientos de control de calidad: Para 7 de los 9 procedimientos revisados, no se tuvo evidencia que la unidad técnica competente, estableciera los procedimientos de control de calidad que se aplicaron durante la ejecución contractual, ni para la recepción satisfactoria de los entregables de la contratación. Para los restantes 2³ procedimientos de contratación, si bien es cierto no se incluyó procedimientos de control de calidad como tal, se identificó en la descripción del objeto a contratar algunos requerimientos necesarios para la recepción del bien, como la fecha máxima de caducidad del bien, el tipo de embase de presentación del producto o que el objeto a contratar se debe entregar instalado.

3

2020CD-000057-0009200001

2018CD-000031-0009200001

Auditoría Interna

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 4003 5650



Al consultar al respecto a la Proveedora Institucional sobre este punto, indicó que no se definen a nivel de cartel, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución contractual o en la recepción satisfactoria de los entregables de la contratación, ya que es responsabilidad de la unidad solicitante de la contratación, el establecer en el cartel las condiciones de recepción de la mercadería y remitirla a la proveeduría como parte de la solicitud de la compra. No se evidenció por parte de esta Auditoría Interna que, como parte de su rol como línea de defensa, la Proveeduría Institucional pidiera a la unidad solicitante, la inclusión de estos procedimientos de control de calidad dentro de las condiciones del cartel, siendo esta proveeduría, el ente técnico en contratación administrativa dentro del Ministerio de Salud.

4) Estimación de costos: Para los 9 procedimientos de contratación revisados, no hubo evidencia en el expediente SICOP de algún documento que acredite la estimación del costo (Estudios de mercado, estudio de costos, estudios de bienes sustitutos o alternativos), así como documentos de consultas del estudio de costos del mercado del periodo en ejercicio, que permitan concluir que dicha estimación del costo del objeto contractual, está basada en datos de costos reales del mercado y que tengan razonabilidad financiera. Todo lo anterior de forma congruente con la complejidad del objeto contractual que se desea adquirir.

El costo que se observó es el que consta en la solicitud de mercadería. Según la Proveedora Institucional, la estimación del costo es responsabilidad de la unidad solicitante, y se define por los precios de mercado, siendo que si es convenio marco el precio ya estaría definido y si es una contratación normal, la unidad solicitante es la que define el costo de acuerdo con lo que se conoce del bien, de lo cual la Proveeduría Institucional no realiza alguna validación de este costo. Mencionó además que, si este alcanza o no, es un tema que se verá en el camino de acuerdo con las ofertas.

Por otro lado, llegó a conocimiento de esta Auditoría Interna el documento denominado “*Programación Cuadro Específico 2022*”; documento que la proveeduría interna envía a las instancias para que programen sus compras, en el cual se evidenció un precio de referencia, sin embargo, al analizar este documento, el mismo únicamente aplica para suministros de oficina.

5) Administrador del Contrato: De la revisión de los 9 procedimientos de contratación, se tiene que, en 8⁴ de ellos, en la Decisión Inicial si se indicó la persona responsable del procedimiento de contratación y en uno de ellos no fue indicado; sin embargo, para estos 8 procedimientos, en el contrato no fue posible identificar una cláusula en la cual se mencionen las obligaciones mínimas de los administradores de contrato, según el marco técnico.

6) Cronograma de actividades: De la revisión de 9 procedimientos de contratación, no se tuvo evidencia que exista un cronograma de las actividades, tiempos, responsables, costos, líneas base, identificación de holguras permisibles y la ruta crítica a seguir, para cumplir tanto en la forma como en el tiempo oportuno de la contratación.

⁴ El procedimiento que no se observa en la Decisión Inicial la designación del responsable fue el 2019CD-000029-0009200001



Según lo indicado por la Provedora Institucional, el cronograma depende del producto que se contrate. Señaló que a veces la Dirección solicitante lo envía al expediente, y que para validar la existencia del cronograma en caso de que no esté en el SICOP, se tendría que revisar con el área que pidió la contratación.

7) Decisión Inicial: En cuanto a la aprobación de la decisión inicial, no existe a nivel institucional un criterio definido de quién debe ser la persona que firma dicho documento, lo que conlleva a que la misma pueda ser emitida por cualquier titular subordinado independientemente si es jefe de una unidad o si es director de una Dirección sin considerarse el grado de responsabilidad y de toma de decisiones que tiene este último, sobre los recursos presupuestarios así como de la planificación estratégica que tiene asignada o que debe cumplir.

Según lo indicado por la Provedora Institucional, la decisión inicial la puede hacer el director o el jefe de unidad, existiendo varios filtros para la presentación de esta, como por ejemplo el filtro del jefe de programa (que en el Ministerio de Salud son el Director General de Salud y el Director de la División Administrativa, quienes hacen una validación de la decisión inicial) o en la misma Proveeduría Institucional, donde se revisa que la Decisión Inicial esté dentro de la programación correspondiente y que cuenta con contenido presupuestario.

8) Análisis de riesgo: No se observó que, para los 9 expedientes de contratación revisados, se realizara alguna evaluación de los niveles de riesgo del proceso de contratación administrativa en todo su ciclo de vida.

El artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa establece que el procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente, la cual contendrá una justificación de su procedencia, una descripción y estimación del costo del objeto, así como el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución.

Este mismo cuerpo normativo, en su artículo 107 establece la responsabilidad de cada Administración por llevar un inventario permanente de todos sus bienes y en el artículo 227 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, N° 33411 (RLCA), establece como competencia de las Proveedurías Institucionales, entre otras actividades, la de llevar un inventario permanente de todos sus bienes en los casos en que proceda.

En cuanto a las actividades previas al inicio de la contratación, el RLCA define en el artículo 8, que la Decisión Inicial se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnicas, legales y financieras, según corresponda hayan acreditado la descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, los procedimientos de control de calidad que se aplicarán durante la ejecución del contrato y para la recepción de la obra cuando corresponda por la naturaleza del objeto, la estimación actualizada del costo del objeto, la designación de un encargado general del contrato; siendo que el funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos y dispondrá la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y velará por el debido cumplimiento del contrato que llegue a realizarse informando a la brevedad posible al adjudicatario, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento trascendente de éste, a



fin de que se adopten las medidas pertinentes, de lo cual deberá mantener informado en todo momento a la Proveeduría Institucional.

En cuanto al rol de las Proveedurías, en el artículo 227 del RLCA se establece que las proveedurías Institucionales son las competentes para conducir entre otros, los procedimientos de contratación administrativa.

Respecto a las responsabilidades de los Administradores de Contrato, la Directriz DGABCA-0010-2018 establece las obligaciones mínimas a los funcionarios encargados de los contratos, indicándose en este instrumento técnico, el deber de establecer en toda formalización contractual una cláusula en la cual se mencionen las obligaciones mínimas indicadas en esta directriz respecto a los administradores de contrato.

Finalmente, en cuanto a riesgos, la Ley General de Control Interno define en el artículo 14 el deber de la Administración Activa de identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, así como el deber de analizar los efectos, importancia y probabilidad de que ocurran, para decidir las acciones oportunas para la administración de estos, con el fin de mantener un nivel de riesgo aceptable.

La situación determinada obedece a que el Ministerio de Salud no ha reglamentado el proceso de contratación administrativa, en el cual se norme y se instrumentalice de forma supletoria la contratación pública en la institución, según el marco jurídico y técnico aplicable y a las disposiciones emanadas por el ente rector en la materia; el cual permita establecer los roles y responsabilidades de los órganos y funcionarios que participan en el proceso y del cual se derive los procedimientos internos necesarios para controlar y supervisar las actividades del proceso de compra en la institución. Lo que existe en la Intranet Institucional, es un proceso denominado "*Proceso de soporte logístico y administrativo*", con una serie de procedimientos, los cuales a excepción de uno de ellos⁵, todos son del año 2007, estando desfazados con la realidad técnica y normativa del proceso.

Lo anterior evidencia falta de un sólido ambiente de control en el cual se observe un estricto cumplimiento de la responsabilidad del Jерarca y los Titulares Subordinados en cuanto al establecer, mantener, perfeccionar y evaluar los sistemas de control interno correspondientes respecto al proceso de contratación administrativa, de manera que sean aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con las competencias y atribuciones del proceso.

La situación descrita aumenta el riesgo de que existan pedidos de compra que carezcan de información oportuna, que permita plenamente satisfacer las necesidades institucionales, en estricto apego a los principios de eficacia y eficiencia operacional. Situación que puede generar que los artículos a contratar tengan precios que no sean razonables con la realidad del mercado o las necesidades institucionales, no

⁵ MS.NC.SLA.05.04.04 Tramite de Solicitud de Pago de Facturas



se prioricen los presupuestos destinados a las compras a realizar, o que se den incumplimiento en los plazos respectivos.

2.3. Cartel y revisión de ofertas

De la revisión de 9 procedimientos de contratación se tiene lo siguiente:

1. **Certificación de contenido presupuestario:** Se observó 7 procedimientos sin evidencia de la certificación de recursos del Área Financiera, en la cual conste que desde el momento de la decisión inicial se indicara que la contratación procedía por contar con el contenido presupuestario. Solamente se observó para estos casos, dentro de la Decisión Inicial, una indicación de contar con contenido presupuestario por parte del solicitante de la contratación.

Para los 2⁶ procedimientos de contratación restantes, se observó certificación de la disponibilidad de recursos financieros para ejecutar la contratación, sin embargo, esta certificación se dio porque estas contrataciones se pasaron de periodo de ejecución.

2. **Machotes generales.** De los 9 procedimientos revisados, se observó un documento denominado "*Condiciones generales administrativas*". Según lo manifestado por la Proveedora Institucional, el documento indicado es un documento general para todas las contrataciones, sin observarse por parte de esta Auditoría Interna que los mismos sean específicos, por tipo de contratación, de acuerdo con el objeto contractual a realizar.
3. **Estudios legales:** Según la Proveedora Institucional, la práctica aplicable en el Ministerio de Salud para solicitar el estudio legal en compras directas se define de acuerdo al monto de la contratación, sin embargo no se observó, criterio interno formal en el cual se defina esta práctica mencionada por la Proveedora Institucional, ni el nivel de alcance que debería tener el estudio legal de cada contratación (Contratación directa o no), de acuerdo con la naturaleza y materialidad del objeto a contratar.
4. **Capacidad del proveedor**

No se visualizó de la revisión de 9 procedimientos, que dentro del cartel se establecieran requisitos obligatorios de admisibilidad que busquen evaluar la capacidad financiera⁷, ni que

⁶ Procedimientos 2020LA-000009-0009200001 y 2018CD-000059-0009200001

⁷ Estados financieros, márgenes de rentabilidad, ratios de liquidez, indicador de solvencia, indicador de rotación de inventarios, entre otros.



durante la evaluación de las ofertas se realizara un análisis de la capacidad operativa⁸ ni la verificación material⁹ del contratista.

Según lo indicado por la Proveedora Institucional el análisis financiero solo se realiza en las construcciones, contándose con un criterio interno para esta práctica, esto por la materialidad de la obra; sin embargo, este lineamiento no se suministró a esta Auditoría Interna en el momento de la entrevista.

El analizar la capacidad financiera, operativa y material del proveedor, es medular para valorar si el proveedor se puede hacer cargo de la contratación, por lo cual son temas que debería ser considerado por la administración dentro de las evaluaciones realizadas, de acuerdo con el objeto a contratar.

Adicionalmente, dentro de la revisión de estos 9 procedimientos de Contratación Administrativa, no se apreció la existencia de algún control documentado dentro del expediente SICOP, mediante el cual quede constancia de que la Administración verificara que la empresa a adjudicar haya sido sancionada con multas, apercibimiento o inhabilitación. Al consultarle al respecto a la Proveedora Institucional indicó que las empresas inhabilitadas no pueden participar y que antes de la inhabilitación está el apercibimiento, y a una empresa no se le puede negar su participación por estar apercibida, por lo que considera que este análisis no lo vería necesario.

5. **Variables de evaluación de las ofertas:** No se constató algún lineamiento interno que defina de acuerdo a la complejidad del objeto a contratar, los criterios y parámetros de evaluación de la oferta a aplicar, evidenciándose únicamente un procedimiento del año 2007¹⁰ desactualizado con la dinámica actual del proceso, el cual hace referencia general a lo normado en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N° 33411, en el artículo 55, sin observarse la instrumentalización institucional al respecto. Según lo indicado por la Proveedora institucional la evaluación se realiza dependiendo de las especificaciones que se incluyen en el cartel (por la Unidad Solicitante), y si no se establecen criterios de evaluación se escoge la oferta con el precio menor, siempre y cuando cumpla con los requerimientos establecidos.

De los 9 procedimientos de contratación analizados, solamente en uno¹¹ de ellos no definieron las variables de evaluación de las ofertas y en los restantes 8 procedimientos que si se incluyó metodología de evaluación, 4¹² de ellos indica que la metodología de evaluación es el precio.

⁸Tipo de empresa según su tamaño, la cantidad de empleados, cantidad de activos y pasivos registrados en el Registro Nacional de la Propiedad o la cantidad de veces que ha estado moroso con la C.C.S.S

⁹ Antigüedad, el país de inscripción, la existencia de facturación de servicios públicos y la cantidad de veces que participa en procesos de contratación administrativa sin quedar elegido

¹⁰ Elaboración del Cartel MS.NC.SLA.05.03.02

¹¹ Procedimiento 2020CD-000057-0009200001

¹² Procedimientos: 2019CD-000048-0009200001, 2020LA-000004-0009200001, 2018CD-000059-0009200001 y 2018CD-000031-0009200001.



Dentro del proceso de contratación, la Administración Activa está facultada a incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente.

6. **Garantía de cumplimiento:** Se comprobó que en una¹³ contratación directa no se definió en el cartel la garantía de cumplimiento, solicitándose esta garantía para las otras restantes contrataciones directas revisadas. No existió en el expediente, algún análisis que sustentara la motivación de la ausencia de dicha garantía. Si bien es cierto, según el bloque normativo, la presentación de la garantía de cumplimiento es facultativa para los procesos de menor cuantía, no se evidenció algún criterio formal en el Ministerio de Salud, que defina cuales son estos parámetros “facultativos” a aplicar por la Administración para determinar cuándo solicitar o no dicha garantía.
7. **Subsanación de ofertas:** De los 9 procedimientos de contratación revisados, en 3¹⁴ de ellos se subsanó el plazo de entrega; elemento no subsanable de acuerdo con el bloque de legalidad.

En cuanto a la certificación presupuestaria que soporta la ejecución de la contratación, en el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa se indica que para iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación respectiva, y el reglamento a esta misma ley en el artículo 10 indica que una vez adoptada la decisión inicial y cumplidos los requisitos previos, se trasladará a la Proveduría Institucional quien conducirá el procedimiento de contratación administrativa, conforme a las siguientes actividades:

- a) *Verificar que se cuenta con el contenido presupuestario disponible para atender la erogación.*
(...)

Con relación a los machotes generales para toda contratación sin considerar la particularidad del objeto contractual, la Norma de Control Interno 4.1 establece la responsabilidad de diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, actividades de control pertinentes, las cuales deben ser dinámicas, a fin de introducir las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

Por otro lado, en cuanto a la evaluación de la oferta y de la capacidad del proveedor, el artículo 55 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, N° 33411 (RLCA) define que en el cartel se establecerá un sistema de evaluación, el cual deberá contemplar los factores ponderables, el grado de

¹³ Procedimiento 2019CD-000048-0009200001

¹⁴ Procedimiento: 2019CD-000048-0009200001 línea 4

Procedimiento: 2020LA-000004-0009200001 línea 3

Procedimiento 2020CD-000057-0009200001 línea 1



importancia de cada uno de ellos, así como el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor, pudiendo la Administración, incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente y a criterio de la Administración, podrán utilizarse otras modalidades para elegir al contratista, tales como un sistema de selección de dos fases, en el cual una vez analizado el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y financieros, se pasará a una segunda etapa en la que se valorará la parte económica. Por otro lado, en el artículo 54 de este mismo cuerpo normativo, se establece las condiciones invariables del cartel, las cuales deberá exigir el cumplimiento obligatorio de requisitos que correspondan, los cuales podrán establecer aspectos tales como, capacidad financiera, especificaciones técnicas y experiencia.

En cuanto al análisis de la situación de los oferentes, en el artículo 223 del RLCA se establece que a fin de mantener un registro de fácil acceso de las sanciones impuestas a particulares por las administraciones contratantes y la Contraloría General de la República, éstas deberán registrar las sanciones en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), de manera tal que dicha información se mantenga actualizada en ese Sistema.

En cuanto a la Garantía de Cumplimiento, el RLCA define en el artículo 40 que esta garantía respalda la correcta ejecución del contrato, conforme la normativa vigente enterándose el adjudicatario como obligado a asegurar el contrato dentro del plazo indicado en el cartel, solicitándose siempre en las licitaciones públicas y las abreviadas y facultativamente en los restantes procedimientos.

En relación con la subsanación de ofertas, según el artículo 80 del RLCA, se considerará que un error u omisión es subsanable o insustancial, cuando su corrección no implique una variación en los elementos esenciales de la oferta, tales como los plazos de entrega, entre otros aspectos que coloquen al oferente en posibilidad de obtener una ventaja indebida.

La condición indicada respecto a respaldar los recursos de la contratación, no se observó un criterio interno formalizado para sustentar la disponibilidad financiera de las contrataciones. Según lo indicado por la Proveedora Institucional, para las solicitudes del presupuesto de Gobierno, el sistema SICOP hace una interfaz con SIGAF y para el caso de los otros presupuestos, la validación se realiza mediante la solicitud de materiales. Desde un punto objetivo, el sistema es solamente un medio, siendo necesario respaldar la información para poder transparentar el procedimiento (cargar el documento en la decisión inicial, en la solicitud de pedido o compra), considerando el cumplimiento con la normativa y las responsabilidades según la Ley de Administración Financiera, sobre el deber de tener el contenido presupuestario oportuno.

En general, las oportunidades de mejora mencionadas en cuanto a estudios legales, evaluaciones de la capacidad del proveedor y la oferta y las garantías de cumplimiento, obedece a que la Administración Activa no ha establecido parámetros ni criterios formales y oficiales, que permitan definir, que elementos de los descritos en dichos apartados son aplicables según el tipo de contratación y con qué nivel de detalle, de acuerdo con la complejidad del objeto contractual que se desea adquirir. Como se mencionó, lo que existen son procedimientos desactualizados desde el año 2007.

El hecho de que se subsanen, elementos relacionados al plazo obedece, a que el proceso de revisión preliminar de las ofertas no considera de manera estricta lo normado según el artículo 80 del RLCA.

Auditoría Interna

auditoria.interna@misalud.go.cr

Tel. 4003 5650



Estas situaciones encontradas, provocan un debilitamiento del sistema de control interno dentro del proceso de contratación administrativa del Ministerio de Salud, el cual podría no ser capaz de atender de manera oportuna el riesgo de que las contrataciones no cumplan de manera efectiva con los requerimientos institucionales necesarios para el logro de sus objetivos.

2.4. Proceso adjudicación y contrato

En cuanto al plazo de ejecución del proceso de contratación, no se observó dentro de los 9 procedimientos revisados, que el acto final del procedimiento se dictara de acuerdo con los plazos establecidos en el cartel o pliego de condiciones, a partir del momento de la apertura de las ofertas. Se observó que el plazo promedio de adjudicación indicado para estas contrataciones es de 12 días con una demora promedio de 70 días. En todos los casos, la diferencia de tiempo de demora superó el tiempo indicado de duración en el cartel, llamando la atención que, en 4 casos, la demora superó rangos por encima a los 80 días, teniéndose un caso en el que se duró aproximadamente 150 días de demora en la adjudicación respecto a lo indicado en el cartel. Con esta situación se estaría retrasando la satisfacción del interés público perseguido. En el siguiente cuadro se muestra el detalle.

Cuadro N°1
Comparación entre el plazo observado y el indicado en el cartel

Contratación	Fecha de apertura de ofertas	Plazo indicado en el cartel	Fecha estimada de adjudicación ¹⁵	Fecha realmente adjudicada	Días demora	% variación
Expediente 2019CD-000048-0009200001	18/12/2019	10	15/1/2020	19/8/2020	150	1500%
Expediente 2018CD-000059-0009200001	28/11/2018	8	10/12/2018	20/5/2019	99	1238%
Expediente 2018CD-000040-0009200001	25/10/2018	10	8/11/2018	14/5/2019	118	1180%
Expediente 2020LA-000009-0009200001	31/7/2020	16	24/8/2020	18/12/2020	83	519%
Expediente 2019CD-000029-0009200001	1/8/2019	10	19/8/2019	8/10/2019	37	370%
Expediente 2020CD-000057-0009200001	13/7/2020	12	29/7/2020	22/9/2020	39	325%
Expediente 2018LA-000020-0009200001	19/12/2018	26	7/2/2019	29/5/2019	74	285%
Expediente 2018CD-000031-0009200001	28/9/2018	6	8/10/2018	24/10/2018	12	200%
Expediente 2020LA-000004-0009200001	29/6/2020	10	13/7/2020	6/8/2020	19	190%
Promedios		12			70	

¹⁵ Recalculo realizado por la Auditoría Interna entre la fecha de apertura de la oferta hasta el momento de la adjudicación en firme



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Herramienta suministrada por la CGR

Por otro lado, se dieron desfases entre el tiempo transcurrido entre la fecha de solicitud de contratación y la fecha de adjudicación, según el plazo promedio de duración suministrados por la CGR. Al analizar los 9 procedimientos de contratación se tuvo que en 3 de ellos existen líneas en los cuales la diferencia entre el tiempo observado desde el inicio de la contratación hasta el momento de la adjudicación fue superior al 200% del plazo promedio reportado por el ente contralor. En el siguiente cuadro se muestra el detalle:

Cuadro N°2
Comparación entre el plazo observado y el promedio indicado por la CGR

Contratación	Procesos para comparar ¹⁶	Plazo Observado ¹⁷	Promedio CGR ¹⁸	Demora observada en días ¹⁹	Diferencia ²⁰
2018CD-000059-0009200001 (Línea 8)	15	180	46,33	133,67	289%
2018CD-000040-0009200001 (Línea 10)	8	208	55,25	152,75	276%
2019CD-000048-0009200001	10	253	80,6	172,4	214%
2020CD-000057-0009200001	82	78	34,48	43,52	126%
2020LA-000004-0009200001 (Línea 6)	6	45	32,83	12,17	37%
2018LA-000020-0009200001 (Líneas 54)	20	177	149,75	27,25	18%

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Herramienta suministrada por la CGR.

Finalmente, en cuanto al monto, para los 9 procedimientos revisados, se tienen algunas líneas en el cual el monto presupuestado fue menor al monto adjudicado:

1. Contratación 2019CD-000048-0009200001: Para la línea 4, si bien es cierto la variación total de lo presupuestado versus lo adjudicado se considera razonable en cuanto al monto total, se observó que la cantidad de artículos disminuyó en un 50% de la planificación a la adjudicación y el precio unitario aumentó en un 90%. Se encontró que el precio fue presupuestado en 100% más que la mediana de precios ofertados para productos similares, según datos de la CGR y fue adjudicado en 280% de la mediana de estos precios suministradas por el ente contralor. Además, llama la atención que la otra oferta que participó y resultó inadmisibles (por no subsanar la certificación de FODESAF), tiene un precio razonablemente similar a la mediana de precios indicados por la CGR con una variación del 20%. La justificación que suministró la Administración fue una nota en la que hace alusión a una modificación por la no inclusión del

¹⁶ Cantidad de procesos tomadas por la Contraloría General de la República de referencia para realizar la comparación.

¹⁷ Plazo observado en la contratación respectiva

¹⁸ Plazo promedio generado por la Contraloría General de la República

¹⁹ Demora en días observada.

²⁰ Recalculo para determinar el porcentaje de variación



- IVA al producto y en la cual se indica que se toman las recomendaciones de la Proveeduría en cuanto a la posibilidad de variar las cantidades del objeto a contratar.
2. Contratación 2018CD-000040-000920000: se identificó que el precio contratado de las líneas 8 y 13 fue superior al precio presupuestado en un 77% y un 61% respectivamente

Por otro lado, hay casos donde el monto presupuestado fue superior al monto adjudicado, llamando la atención un procedimiento²¹ en el cual hay una diferencia entre lo presupuestado y lo adjudicado del 296%, lo que evidencia la necesidad de estudios de mercado dentro del proceso de planificación de la compra, ausentes para estas contrataciones revisadas según información constatada en el sistema SICOP.

Finalmente, en cuanto a alcance, se determinó la contratación 2020LA-000004-0009200001 la cual disminuyó las unidades solicitadas versus la cantidad adjudicada y contratada en las líneas 3, 4 y 6, situación que se dio por ser solicitadas en colones y ofertadas en dólares, sin considerarse el 10% de diferencial cambiario.

En cuanto a los plazos de ejecución de la contratación, el artículo 87 del RLCA establece que el acto final se dictará dentro del plazo máximo fijado en el cartel, el cual no podrá ser superior al doble del plazo que se otorgó para la presentación de ofertas, incluyendo en ese cálculo todas las prórrogas que se hubiesen dado. Ese plazo podrá prorrogarse por un período igual y por una sola vez, siempre y cuando se acrediten razones de interés público para tomar esa decisión. De dictarse el acto fuera de ese plazo se deberán iniciar los procedimientos disciplinarios que correspondan.

La ley de Administración financiera establece en el artículo 5 (Principio de gestión financiera) que la administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley. La Norma de Control Interno 4.5 establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Debe recordarse que según el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, un objetivo del Sistema de Control Interno es garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.

En relación al tema de los costos de la contratación, en el RLCA se establece en el artículo 8 que la decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida considerando la estimación actualizada del costo del objeto, y que se estimarán inaceptables y en consecuencia motivo de exclusión de la oferta que contenga, un precio excesivo comparándose con los precios normales de mercado, que exceda una razonable utilidad, teniendo la administración la labor de indagar con el oferente, cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización, antes de adoptar cualquier decisión.

En cuanto al tema de cumplimiento de plazos, no existen lineamientos internos ni actividades de control y supervisión, que permita planificar la gestión de un cronograma, el cual defina las actividades, los funcionarios participantes, sus responsabilidades, así como la definición de una línea base con sus

²¹ Procedimiento 2020CD-000057-0009200001



respectivas holguras permitidas de acuerdo con el marco técnico y normativo aplicable; lo cual permitan garantizar que la contratación se realiza en un plazo razonable.

Igualmente, en cuanto al costo, no existen lineamientos internos ni actividades de control y supervisión, que permita gestionar, documentar, validar, así como transparentar dentro del SICOP, los estudios de mercado requeridos para acreditar la estimación del costo y los márgenes de variación aceptables.

La situación descrita aumenta el riesgo de que no se satisfaga de manera oportuna, eficaz y económica, las necesidades que origina la contratación acorde a la satisfacción del interés público perseguido; y que con esto no se garantice la eficiencia y eficacia de las operaciones, el estricto cumplimiento con el ordenamiento jurídico y técnico, así como la protección y conservación del patrimonio público, contra cualquier despilfarro. Por otro lado, incumplimientos en temas de plazos, podría llevar a la apertura de órganos de responsabilidad administrativa, de acuerdo con el bloque de legalidad aplicable.

2.5. Razonabilidad del proceso de recepción y cierre

De la revisión de 9 procedimientos, se identificó 3 procedimientos en los que algunas de sus líneas, el plazo transcurrido entre la fecha de adjudicación en firme y la fecha del contrato observado en la contratación fue superior al promedio de plazos suministrados por la CGR. Hubo una línea donde el plazo superó el 220% y 2 procedimientos donde algunas líneas duraron hasta un 80% de más del tiempo promedio de la fecha de adjudicación y la fecha del contrato. En el siguiente cuadro se detalla estos casos.

Cuadro N°03
Relación entre la fecha de adjudicación y la fecha del contrato

Contratación	Procesos para comparar ²²	Plazo Observado ²³	Promedio CGR ²⁴	Diferencia en días	Diferencia
2019CD-000048-0009200001	10	33	10,3	22.7	220%
2020CD-000057-0009200001	82	15	8,33	6.67	80%
2020LA-000004-0009200001 (Línea 6)	6	12	6,67	5.33	80%

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Herramienta suministrada por la CGR

Al revisar cada caso en particular, se obtuvo lo siguiente:

1. Para la contratación 2019CD-000048-0009200001 desde la adjudicación y hasta el contrato, se observa que se solicita nuevamente que se certifique estar al día con la CCSS y la Dirección General de Tributación Directa, temas ya analizados en la evaluación preliminar de la oferta que

²² Cantidad de procesos tomadas por la Contraloría General de la República de referencia para realizar la comparación.

²³ Plazo observado en la contratación respectiva

²⁴ Plazo promedio generado por la Contraloría General de la República



habían realizado aproximadamente cerca de 8 meses antes de la adjudicación. Llama la atención que cuando se realizó la revisión preliminar (Hecha por la Administración Activa) de la oferta se realizó en enero del 2020 la situación tributaria se calificó como “Al día”, sin embargo, en agosto del 2020, cuando se adjudica, se solicita realizar una aclaración por saldos pendientes de la empresa desde el año 2008 y 2019. Cabe mencionar que la solicitud de la contratación fue el 18 de noviembre del 2019 y la notificación del contrato fue hasta el 21 de setiembre del 2020, es decir aproximadamente 10 meses, siendo el objeto para contratar con una cuantía razonablemente baja de ₡1.676.920

2. Para la contratación 2020CD-000057-0009200001 no se observó ninguna situación particular que motivase el retraso de 6.67 días en la elaboración del contrato. El único recurso de revocatoria que se observó fue resuelto por la Administración Activa antes de la adjudicación en firme.
3. Para la contratación 2020LA-000004-0009200001 (Línea 6): No se observó en el expediente alguna motivación razonable que justifique la diferencia de plazos, más allá de la incorporación de otras líneas dentro del contrato (como un solo documento). Dentro de algunas de estas otras líneas del contrato, si se observan tener un rango razonable entre la adjudicación y el contrato (Por ejemplo, la línea 4 duró menos que el promedio indicado por la CGR)

Por otro lado, se observó oportunidad de mejora en la documentación que soporta el expediente electrónico SICOP, en cuanto al registro de los respaldos de la recepción realizada y al registro de las facturas de las contrataciones realizadas, careciéndose de una oportuna gestión documental del proceso de contratación administrativa y así como de una delegación oportuna de roles en el sistema, para los usuarios de las distintas unidades solicitantes de procedimientos de contratación administrativa. Según la Proveedora Institucional el proceso que se aplica se basa en pedir a la unidad solicitante la información, para que la Proveeduría proceda a incluirlo en el SICOP, siendo que solamente los funcionarios de la proveeduría son los que tienen usuarios en el sistema para ingresar toda la información, por trabajar el Ministerio de Salud con un presupuesto centralizado.

En cuanto a la revisión de la entrega de los bienes de conformidad con los plazos establecidos en los documentos contractuales, no se evidencia que exista documentos de recepción directamente del proveedor, que permita determinar si los bienes se entregaron de conformidad con los plazos establecidos en los documentos contractuales, evitando con esto posibles demoras injustificadas.

De los documentos internos de recepción encontrados, para los 9 casos revisados se muestra lo siguiente (Un procedimiento se contabiliza doble, ya que las líneas presentan doble condición de las descritas a continuación):

- Dos²⁵ procedimientos con algunas de sus líneas en las que no aparecen ningún respaldo de recepción (ni oficio ni boleta).

²⁵ Procedimiento 2018CD-000059-0009200001 línea 15
Procedimiento 2018CD-000031-0009200001 línea 1



- Cuatro²⁶ casos con algunas de sus líneas en las que se incluye como recepción, un oficio donde la unidad solicitante indica hacer el recibido acorde a lo requerido, sin evidenciarse la boleta de recepción donde se pueda apreciar la cantidad de artículos recibidos, el precio y la fecha de recepción de parte del proveedor.
- Cuatro casos²⁷ donde se evidenció boletas internas (algunos también tienen el oficio).

Para 4 casos en los que se cuenta con alguna boleta o acta de recepción de la bodega o directamente por parte de la Unidad Técnica, se identificó lo siguiente:

1. Un caso²⁸ en el que, otorgándose una prórroga mayor al periodo originalmente establecida para la entrega de la mercadería la justificación que se señala es por motivos de COVID-19 que hay retrasos en la fabricación de las importaciones, llamando la atención de que según las condiciones indicadas en el cartel no se aceptarán ofertas, que coticen productos en aduana o sujetos a Importación, ya que no se entregarán para trámite Solicitudes de Exoneración de Tributos de Importación. Considerando esta prórroga, se tiene que la boleta de solicitud de revisión técnica realizada por el CAD se realizó en 16 días posteriores al plazo de entrega, sin poder validarse, con la información que se cuenta la recepción oportuna de parte del contratista (ya que no se observó el recibido de parte del proveedor). Para este caso no se observó la aplicación de alguna multa.
2. Un caso²⁹ en el que por la naturaleza de la contratación no se apreció la participación en la recepción por parte del CAD, siendo recibidas estas misma directamente por la Unidad Solicitante. En las líneas 3 y 6 la recepción realizada por la unidad técnica fue cerca de 44 días de atraso con el plazo de entrega definido en el acta de adjudicación. Por otro lado, en la línea 4 se observa aproximadamente 114 días hábiles desde el momento que se debió recibir y la fecha de la recepción técnica. Se observó incumplimiento de plazos del proveedor pidiendo prórroga a la Administración ya estando vencido el plazo original de entrega. La Proveeduría advierte a los administradores del contrato de la situación, sin embargo, no se observa respuesta de estos ni aplicación de multas. La advertencia a los administradores del contrato fue por dos líneas, indicando que una tercera estaba aún en plazo, sin embargo, considerando el plazo de entrega indicado en la evaluación preliminar de la oferta, así como en el acta de adjudicación, todas se encontraban ya vencidas al momento de la solicitud del proveedor. La

²⁶ Procedimiento: 2018LA-000020-0009200001 líneas 19,20,21,54

Procedimiento: 2020LA-000009-0009200001 línea 1

Procedimiento: 2018CD-000040-0009200001 línea 8,10,13,21

Procedimiento: 2018CD-000059-0009200001 líneas 8,11

²⁷ Procedimiento: 2019CD-000048-0009200001 línea 4

Procedimiento: 2020LA-000004-0009200001 líneas 3,4,6

Procedimiento: 2020CD-000057-0009200001 línea 1

Procedimiento: 2019CD-000029-0009200001 línea 17

²⁸ Procedimiento: 2019CD-000048-0009200001

²⁹ Procedimiento: 2020LA-000004-0009200001



justificación del contratista se da en términos de que los productos han escaseado a nivel mundial por los proveedores de este, habiendo una cláusula dentro del cartel, que indica que no se aceptarán ofertas, que coticen productos en Aduana o sujetos a Importación, ya que no se entregarán para trámite Solicitudes de Exoneración de Tributos de Importación. No se identificó aplicación de multas para este caso.

3. Una boleta de recepción³⁰ la cual la firma digital es una imagen, sin constatarse alguna firma digital certificada.

Finalmente, de los 9 procedimientos revisados solamente en uno de ellos se observó el ingreso de la factura al sistema.

Según el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa se regulan los principios de eficacia y eficiencia en el cual se establece que, todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales, siendo las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de este interés y uso de los recursos.

En el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, N° 33411 (RLCA) en el artículo 47 se define que la Administración, podrá establecer en el cartel, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato, considerando para ello, aspectos tales como el plazo. En el artículo 50 de este mismo cuerpo normativo se define que la cláusula penal procede por ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales.

El artículo 202 del RLCA establece la necesidad de levantar un acta de recepción en la cual consigne las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes y proceder dentro de los plazos establecidos a realizar cualquier prueba o análisis necesarios, requiriendo el aval técnico de sus unidades internas o incluso de asesoría externa. Adicionalmente en este mismo cuerpo normativo en el artículo 203 se establece que, para efectos de la recepción definitiva, el levantamiento de un acta en que quede constancia clara de la forma en que se ejecutó el contrato, indicando al menos, tiempo de ejecución y las prórrogas concedidas, cuando fuera pertinente, forma en que se cumplieron las obligaciones, garantías ejecutadas o penalidades impuestas, ajuste a las muestras aportadas.

El Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas 'SICOP' N°41438-H establece en el artículo 11 que todos los documentos que se adjunten a los formularios y los documentos electrónicos disponibles en SICOP, o bien, que se agreguen al expediente electrónico deben ser documentos electrónicos suscritos mediante firma digital certificada.

Respecto a la oportunidad del expediente de contratación, según el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa Ley N° 7494, toda la actividad de contratación deberá realizarse por medio del Sistema digital unificado de compras públicas (SICOP) definiéndose en el Artículo 2 del RLCA, la garantía libre y

³⁰ Procedimiento: 2020CD-000057-0009200001: Líneas 1 y 2.



oportuna del acceso al expediente electrónico, el cual deberá contener la totalidad de las actuaciones relacionadas con la actividad de contratación administrativa realizada. Por otro lado, el Reglamento para la utilización del sistema integrado de compras públicas 'SICOP' N°41438-H establece en el artículo 4 que toda la actividad contractual que se realice por medio de SICOP garantizará la transparencia, el libre acceso y el respaldo de la información y el registro de operaciones desde su origen. El artículo 10 de este mismo reglamento define que en cada procedimiento de contratación administrativa que se realice en SICOP, el expediente deberá ser electrónico y contendrá todos los documentos electrónicos que se generen en el trámite del procedimiento que se efectúe en el Sistema, siendo que todo interesado tendrá libre acceso al expediente electrónico del procedimiento de contratación.

El “Reglamento para la Utilización del Sistema Integrado de Compras Públicas “SICOP” N°41438-H” estipula en el artículo 92 sobre la designación de funcionarios:

“Las instituciones usuarias deberán contar con funcionarios autorizados y previamente designados a efectos de garantizar confidencialidad y responsabilidad, para realizar las transacciones por medio de SICOP, según los roles establecidos. Dichos funcionarios serán responsables de velar por la veracidad y la confiabilidad de la información que emiten y de atender oportunamente las gestiones que se reciban por medio del Sistema”.

La situación observada respecto al cumplimiento de plazos de recepción obedece a la ausencia de una adecuada gestión del cronograma, así como a la falta de criterios formales, para determinar la razonabilidad del otorgamiento de prórrogas.

En cuanto a la situación observada respecto a las boletas de recepción y la factura de compra se debe a que no existen procedimientos internos actualizados, que permita gestionar, documentar, validar así como transparentar dentro del SICOP la fase de recepción de los bienes contratados.³¹

Adicionalmente, respecto a la existencia de las facturas en el expediente, indicó además la Provedora Institucional, que las mismas no se encuentran porque nunca se ha ingresado al sistema y el Ministerio de Hacienda no ve necesario incluir la factura en el SICOP, siendo que desde el 2015 hasta la fecha se ha realizado de esta manera y en cuanto a las boletas de recepción, mencionó que el trámite de contratación finaliza con el pedido de compra, siendo que la recepción se realiza para efectos del pago, sin ser la boleta de recepción algo que tenga que estar en el sistema.

La situación observada impacta directamente sobre la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento de los objetivos institucionales.

³¹ Solamente se observó un lineamiento realizado específicamente para la recepción de bienes y servicios de Tecnologías de la Información, el cual fue publicado el 01 de diciembre del 2022, como un hecho subsecuente a la presente revisión, así como el procedimiento MS.NC.SLA.05.03.03 Recepción de bienes y servicios el cual es del 2007, estando desactualizado de acuerdo con la dinámica actual de la institución.



3. CONCLUSIONES

3.1 El Ministerio de Salud presenta debilidades de control interno dentro del proceso de contratación administrativa que ejecuta, en cuanto a la definición de su marco normativo interno así como de manuales de procedimientos actualizados de acuerdo con la dinámica organizacional y del entorno normativo y técnico aplicable, que permitan definir los criterios formales institucionales para la aplicación de los diferentes requisitos de las fases del proceso de contratación administrativa de acuerdo con el objeto contractual; situación que limita la garantía razonable de la gestión de las variables de éxito del proceso de contratación en cuanto a su alcance, costo y plazo, vincular las contrataciones con la planificación correspondiente, así como transparentar íntegramente las actuaciones llevadas a cabo en los procedimientos de contratación dentro del expediente único de SICOP.

4. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo estipulado en el inciso b) del artículo 22 de la Ley de Control Interno, debido a las debilidades encontradas en el desarrollo del estudio expuestas en el presente informe y con el propósito de fortalecer el Sistema de Control Interno, en las labores relacionadas con el manejo de los bienes del estado, se considera oportuno enunciar las siguientes recomendaciones:

A la Directora General de Salud

4.1 Establecer el Reglamento Interno de Contratación Pública en el Ministerio de Salud, en el cual se norme de carácter supletorio la contratación pública en la institución, según lo dispuesto en la Ley General de Contratación Pública N° 9986, su reglamento y las directrices emanadas por el ente rector; el cual permita establecer los roles, competencias y responsabilidades de los órganos y funcionarios que participan en el proceso y a su vez, propicie en concordancia con las recomendación 4.6 del informe MS-AI-485-2023, la definición-actualización y su respectiva oficialización, de los procedimientos internos necesarios para garantizar razonablemente el cumplimiento de lo establecido para cada fase del proceso de contratación pública, de acuerdo con la complejidad del objeto a contratar y el marco jurídico y técnico aplicable. Ingresar en el sistema SAGAIMS con fecha límite al 30 de julio del 2024, copia del reglamento oficializado **(Hallazgo 1,2,3,4 y 5)**

4.2. Instruir a la Proveeduría Institucional, establecer los roles en el sistema de compras SICOP para los diferentes funcionarios de la Unidades Usuarias del proceso de contratación pública, de acuerdo con las funciones y responsabilidades establecidas en el Reglamento Interno de Contratación Pública indicado en la recomendación 4.1, así como elaborar los instructivos requeridos y la capacitación necesaria, en aras de garantizar la transparencia y la integridad de la información del proceso. Ingresar en el Sistema SAGAIMS al 31 de agosto del 2024 evidencia de la definición de los roles y al 31 de enero del 2025 evidencia de la capacitación e instructivos definidos como parte del proceso. (Hallazgo 5)

4.3 Establecer actividades de control y supervisión posteriores que permitan revisar y evaluar de manera periódica el Reglamento indicado en la recomendación 4.1, para garantizar su vigencia, relevancia y



eficacia de acuerdo con la dinámica técnica y normativa aplicable. Ingresar en el Sistema SAGAIMS con fecha límite al 31 de agosto del 2024 las actividades de control y supervisión recomendadas y al 28 de febrero del 2025, copia de la primera evaluación realizada. **(Hallazgo 1,2,3,4 y 5)**

A la Provedora Institucional:

4.4 Establecer lineamientos, actividades de control y supervisión para el llenado de los expedientes de contratación pública realizada en el Ministerio de Salud de acuerdo con la complejidad del objeto contractual y a la naturaleza de la institución, donde se definan los controles y supervisión requerida, para garantizar que la totalidad de las actuaciones relacionadas con la actividad de contratación pública realizadas, sean reflejadas en el SICOP. Ingresar al sistema SAGAIMS al 31 de diciembre del 2023, evidencia de los lineamientos establecidos. **(Hallazgo 5)**

5. HECHOS SUBSECUENTES

Durante la ejecución del estudio, se presentó la transición de normativa referente al tema de contratación en el sector público costarricense, donde se dejó sin efecto la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 y su reglamento, para adoptarse la Ley General de Contratación Pública 9986 y su reglamento, que empezó a regir a partir del 1 de diciembre del 2022. Esta situación mantiene los criterios indicados en el informe y considera la nueva normativa para efectos de las recomendaciones emitidas. Por esta razón, se utiliza el concepto “Contratación Administrativa” en el cuerpo del documento al estar el alcance del estudio bajo esta normativa y las recomendaciones el concepto de “Contratación Pública”, ya que las mismas serán implementadas bajo el nuevo marco normativo.

Por otro lado, como un hecho subsecuente interno al presente estudio, llegó a conocimiento de esta Auditoría Interna, como parte de las acciones establecidas por la Administración para fortalecer y alinear la estrategia institucional respecto a los cambios de la Ley General de Contratación Pública N° 9986, los oficios MS-DFBS-PI-0131-23 y MS-DFBS-PI-0835-2023, donde hace referencia a ciertos elementos del proceso de compra pública³²; sin embargo, no se observó un abordaje integral al proceso ni la definición de las acciones para ejecutar estos elementos (pasos a seguir) así como las actividades de control y supervisión correspondientes.

³² Se hace referencia a temas relacionados a la confección de la decisión inicial, a la estimación de los costos del objeto contractual, la definición de los tipos de procedimientos, la excepción de los procedimientos ordinarios y a la incorporación dentro de la metodología de evaluación a criterios de compra pública estratégica (sociales, económicos, ambientales y de innovación).



AUDITORÍA INTERNA

Emanuel Bolaños Mora
Auditor Encargado

Licda. Lidia Miranda Hernández
Profesional Jefe de Servicio Civil 2

Msc. Bernardita Irola Bonilla
Auditora Interna

Aprobado por: